

CORPORACIONES  
**PUBLICAS**

J. OCTAVIO ABREGO AYALA  
SILVANO BARBA BEHRENS



Premio de Administración  
Pública 1987

# **Corporaciones Públicas**

**Un diseño organizacional para  
fortalecer su gestión**

# **Corporaciones Públicas**

## **Un diseño organizacional para fortalecer su gestión**

**J. Octavio Abrego Ayala**  
**Silvano Barba Behrens**

**INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA, A.C.**

**ISBN 968-6403-00-0**

**EDICION**

**Coordinación de Publicaciones y Difusión**

**Primera edición, 1989**

**© Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.**

**Km. 14.5 Carretera México-Toluca**

**Colonia Palo Alto, C.P. 05110**

**Cuajimalpa, México, D.F.**

**Impreso y hecho en México/Printed and made in Mexico**

**INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA, A.C.**  
Seccion Mexicana del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas

**CONSEJO DIRECTIVO**

**Raúl Salinas Lozano**  
Presidente

**Xavier Ponce de León**  
**Víctor E. Bravo Ahuja Ruiz**  
Vicepresidentes

**José Castelazo de los Angeles**  
**Gabino Fraga Mouret**  
**Arturo Nuñez Jiménez**  
**Raúl Olmedo Carranza**  
**María del Carmen Pardo**  
**Carlos Sierra Olivares**  
**Fernando Solana Morales**  
**Jorge Tamayo López Portillo**  
**Ma. Elena Vázquez Nava**  
Consejeros

**Antonio Sánchez Gochicoa**  
Tesorero

**Ma. Emilia Janetti Díaz**  
Secretaria Ejecutiva

**COORDINADORES DE PROGRAMA**

Coordinación de Docencia  
Alvaro Rodríguez Garza

Centro de Estudios de Administración  
Estatal y Municipal  
Gustavo Martínez Cabañas

Centro de Investigaciones  
María del Carmen Pardo

Coordinación de Publicaciones y Difusión  
Rolando Rodríguez y Galván

Coordinación de Relaciones Internacionales  
José Rodolfo Raigosa Sotelo

Centro de Documentación y Biblioteca  
Miguel Angel Chávez Alvarado

Coordinación de Administración y Finanzas  
Enrique Martínez Gómez

### **MIEMBROS FUNDADORES:**

**Antonio Carrillo Flores, Gilberto Loyo, Rafael Mancera Ortiz, Ricardo Torres Gaytán, Raúl Salinas Lozano, Enrique Caamaño, Daniel Escalante, Raúl Ortiz Mena, Rafael Urrutia Millán, José Attolini, Alfredo Navarrete, Francisco Apodaca, Mario Cordera Pastor, Gabino Fraga Magaña, Jorge Gaxiola, José Iturriaga, Antonio Martínez Báez, Lorenzo Mayoral Pardo, Alfonso Noriega, Manuel Palavicini, Jesús Rodríguez y Rodríguez, Andrés Serra Rojas, Catalina Sierra Casasús, Gustavo R. Velasco y Alvaro Rodríguez Reyes.**

### **CONSEJO DE HONOR**

**Gabino Fraga Magaña † , Gustavo Martínez Cabañas, Andrés Caso Lombardo, Luis García Cárdenas e Ignacio Pichardo Pagaza.**

**“Las buenas leyes no constituyen  
por sí solas un buen gobierno, lo  
importante es que sean observadas”.**  
Aristóteles

**“Los buenos diseños de organización  
no constituyen por sí solos una buena  
Corporación, lo importante es que  
sean observados”.**

## AGRADECIMIENTOS

La gestación de este libro, estuvo sustentada no sólo en las experiencias de los autores como tradicionalmente se acepta, sino en la participación de un equipo de funcionarios expertos del Subsector Papel Prensa y Derivados Celulósicos con un espíritu renovador y de cambio, cuya sensibilidad nos permitió acrecentar la concepción cualitativa del diseño. Es por esto, que agradecemos a todos los Directivos de las empresas integrantes de esta Corporación Pública por su contribución.

Especial mención deseamos hacer del licenciado Carlos Bermúdez Limón, Capitán del Equipo y Director General de PIPSA, así como de los Directores Corporativos y Gerentes de Area. Muchos de los ítems de esta obra son producto de sus orientaciones o de su actuación cotidiana.

Al Dr. Guillermo Ramírez Martínez, investigador mexicano en la Comunidad Económica Europea, le agradecemos no sólo su colaboración en los temas de planeación y de control de gestión, sino, por la obtención de la bibliografía de países a los que no hubiera sido factible tener acceso, sin él.

Destacado apoyo recibimos de la Sección de Graduados de la Escuela de Comercio y Administración del I.P.N., tanto sus Directivos como Investigadores nos orientaron en la solución de los problemas metodológicos y de validación.

A nuestras familias nuestro reconocimiento y admiración por su comprensión y tolerancia, al cedernos su tiempo de convivencia y estimularnos en la fatiga.

Dejamos constancia de la paciencia y esfuerzo, al transcribir los numerosos borradores elaborados y la versión final a las señoras Rocío Cruz, Susana Muleyro y Magdalena Solís, para quienes la procesadora de palabras no tiene secretos y la eficiencia en su labor es la norma.

A todos ellos: ¡Gracias!

## INDICE

Introducción . . . . .	7
<b>CAPITULO I: FUNDAMENTOS TEORICOS. . . . .</b>	<b>11</b>
Diseño Organizacional: Aspectos genéricos . . . . .	17
Variable que lo define . . . . .	22
Planeación . . . . .	23
El marco teórico y los aspectos conceptuales . . . . .	23
<i>A) El concepto moderno de Planeación. . . . .</i>	<i>24</i>
<i>B) Los niveles conceptuales de planeación en el nivel de empresas . . . . .</i>	<i>29</i>
<i>C) El ciclo de la estrategia maestra . . . . .</i>	<i>34</i>
<i>La planeación en el sector público y en la empresa paraestatal . . . . .</i>	<i>36</i>
<i>a) La planeación a nivel sectorial. . . . .</i>	<i>39</i>
<i>b) La planeación a nivel de la empresa paraestatal. . . . .</i>	<i>43</i>
La planeación a nivel de la empresa pública. . . . .	47
<i>a) La planeación base de una buena gestión empresarial . . . . .</i>	<i>47</i>
<i>b) La planeación y el proceso de toma de decisiones. . . . .</i>	<i>49</i>
La planeación de la empresa pública productiva en otros países . . . . .	51
La empresa pública en los países socialistas. . . . .	51
<i>a) La dirección económica de la empresa industrial pública</i> <i>.socialista . . . . .</i>	<i>52</i>
<i>b) La planeación de la empresa pública socialista . . . . .</i>	<i>54</i>
La planeación de la empresa pública en Hungría y Yugoslavia. . . . .	58
La planeación de la empresa pública en Francia . . . . .	71
<i>a) Los contratos de programa . . . . .</i>	<i>74</i>
<i>b) Los contratos de empresa . . . . .</i>	<i>76</i>
<i>c) Contratos de plan . . . . .</i>	<i>77</i>
Descentralización: Marco Teórico . . . . .	78
Diferencias entre conceptos afines. . . . .	82
Motivos y requisitos para descentralizarlas . . . . .	85
Factores que influyen . . . . .	86

<b>Estrategias para el éxito</b> .....	89
<b>Formalización y complejidad</b> .....	92
<b>Efectos generados</b> .....	100
<b>Obstáculos que dificultan la descentralización administrativa</b> .....	103
<b>Organización: concepto</b> .....	107
<b>Tipos de organización formal e informal</b> .....	109
<b>Fundamentos para lograr la eficiencia</b> .....	112
<b>Sistemas organizativos vigentes en el sector público</b> .....	115
<b>Escuelas administrativas operando actualmente en México</b> .....	122
<b>Estructuras orgánicas</b> .....	128
<b>Principales errores al organizar</b> .....	137
<b>Crítica a la organización tradicional de empresas públicas en México</b> .....	140
<b>El futuro organización de las empresas públicas mexicanas</b> .....	144
<b>Coordinación, integración y regulación</b> .....	149
<b>Coordinación</b> .....	150
<b>Integración</b> .....	154
<b>Regulación</b> .....	157
<b>El control de gestión en las empresas</b> .....	161
<b>El control por comportamientos y el control por resultados</b> .....	162
<b>El control de gestión en la empresa pública</b> .....	165
<b>Los subsistemas de información</b> .....	179
<b>La evaluación</b> .....	182
<b>Los tableros de control de gestión (TCG)</b> .....	191
<b>El método excedente de productividad global</b> .....	196
<b>Normatividad Vigente</b> .....	204
<b>Concepto de corporación pública</b> .....	205
<b>Políticas inherentes</b> .....	206
<b>Manual de organización del gobierno público federal</b> .....	210
<b>CAPITULO II</b>	
<b>Un diseño de gestión para una corporación pública (Propuesta)</b> ....	213
<b>Aspectos generales</b> .....	214
<b>Propósitos</b> .....	216

Desarrollo del diseño . . . . .	218
Construcción. . . . .	219
Líneas de acción . . . . .	227
Orden y agrupación de elementos del diseño. . . . .	240
Del sector público . . . . .	242
Funciones de las empresas públicas industriales. . . . .	243
Estructura Pública. . . . .	240
Adaptación al entorno real . . . . .	247
Propuestas de Políticas . . . . .	252
De la empresa pública: Organización pública descentralizada . . . . .	255
Ejercicio y definición de la autoridad . . . . .	257
Estilos de mando en el sector público . . . . .	260
Toma de decisiones. . . . .	262
El papel de director general de una empresa pública . . . . .	265
Perfil del funcionario público ideal . . . . .	269
Tramos de control. . . . .	271
Acciones inducidas . . . . .	272
Trabajo de equipo . . . . .	272
Comités de trabajo . . . . .	275
Competencia inter-empresas e interpersonal . . . . .	277
Programas conjuntos. . . . .	279
Administración homologada de áreas . . . . .	282
Productividad optimizada . . . . .	285
Control de gestión. . . . .	293

### **CAPITULO III**

Un subsector paraestatal: Como ejemplo de aplicación del diseño. . . . .	299
Integración de la Corporación Pública. . . . .	302
Características de las empresas . . . . .	303
Filosofía corporativa. . . . .	311
Operacionalización del diseño . . . . .	313
Planeación: Plan rector subsectorial . . . . .	313
Estrategias. . . . .	319
Comités de planeación. . . . .	320
Políticas corporativas . . . . .	321
Específicas de Empresa . . . . .	325
Planeación presupuestal. . . . .	329

<b>Sistema de Planeación financiera corporativa</b> .....	333
<b>Inteligencia Artificial en producción y cortes</b> .....	337
<b>Macroprogramas corporativos</b> .....	338
<b>Programas operativos anuales</b> .....	339
<b>Estilos de mando</b> .....	344
<b>Evaluación por resultados</b> .....	345
<b>Convenios de gestión inter-empresas</b> .....	345
<b>Diagnóstico subsectorial</b> .....	348
<b>Convenios de asunción de pasivos</b> .....	351
<b>Organización: Estructuras, funciones y responsabilidades</b> .....	355
<b>Homologación de políticas de salarios y prestaciones</b> .....	357
<b>Homologación de sistemas administrativos, contables y de computo</b> ..	358
<b>Seguridad industrial y riesgos</b> .....	362
<b>Equipos de trabajo</b> .....	364
<b>Selección y rotación de mandos superiores</b> .....	364
<b>Análisis y descripción de puestos</b> .....	365
<b>Manuales de organización</b> .....	366
<b>Coordinación e integración: Acuerdo de coordinación subsectorial</b> ..	367
<b>Reuniones de coordinación directiva</b> .....	371
<b>Fusión de empresas y complementación industrial</b> .....	371
<b>Control de gestión y evaluación</b> .....	373
<b>Implantación del sistema de tableros de gestión</b> .....	373
<b>Auditorías administrativas, contables y de computación</b> .....	379
<b>Índices y estándares</b> .....	380
<b>Procedimiento de evaluación crítica de avances</b> .....	381
<b>Estadísticas generales corporativas</b> .....	381
<b>Fortalezas y debilidades del diseño organización: fortalezas</b> .....	382
<b>Debilidades</b> .....	384
<b>Resultados obtenidos: Éxitos y problemas</b> .....	385
<b>En la planeación y organización</b> .....	385
<b>En la producción</b> .....	386
<b>En la salud financiera</b> .....	387
<b>Conclusiones y recomendaciones</b> .....	387
<b>Bibliografía</b> .....	391

## LISTA DE CUADROS

No. CUADRO	TITULO	PAGINA
1	Comparaciones entre la planeación ortodoxa y la nueva . . . . .	26
2.	Elementos para conceptualizar la planeación estratégica. . . . .	30
3	Estructura y proceso de planeación en la empresa pública. . . . .	35
4	El ciclo de la estrategia maestra. . . . .	37
5	Principios básicos para la formulación de un plan sectorial . . . . .	40
6	Etapas de la planeación sectorial. . . . .	41
7	Evolución de la planeación de la empresa paraestatal . . . . .	43
8	Los elementos de la planeación, el contenido del plan y los problemas de la práctica . . . . .	48
9	Proceso de toma de decisiones y plan de la empresa . . . . .	50
10	Análisis comparativo de proceso administrativo México-Yugoslavia. . . . .	72
11	Tabla de competencia de reguladores o matriz de Simeray . . . . .	159
12	El proceso de control de gestión . . . . .	164
13	Tipología para el control de gestión . . . . .	174
14	Principales resultados del análisis del excedente de productividad global en la industrial eléctrica paraestatal . . . . .	201
15	Marco legal . . . . .	202
16	Esquema de niveles de planeación y organización en la empresa pública contemporánea . . . . .	232
17	Elementos para formular la estrategia de una empresa pública . . .	237

## PRESENTACION

A partir de una revisión de los problemas económicos que el país enfrenta y cuya agudización se sitúa en 1986, los autores del libro que presentamos, J. Octavio Abrego Ayala y Silvano Barba Behrens, sostienen la convicción de que el sector productivo del Estado puede operar con mayores índices de productividad y eficiencia, mediante un cambio en la gestión de las empresas. El propósito es optimizar la aplicación de los recursos escasos para obtener mejores resultados.

El libro está dividido en tres partes: en la primera se hace una revisión de los supuestos teóricos que, desde distintas ópticas, han contribuido a la comprensión de la problemática de las empresas públicas. Las diferencias entre éstas y las empresas privadas ha sido un elemento tradicionalmente útil en la cabal comprensión del subsector estatal, conocido como paraestatal. Sin embargo, el libro también incorpora las influencias recíprocas que han existido entre ambos sectores. Otro de los aspectos que merece la atención de los autores, es el referido a los diseños de organización, y a las limitaciones y posibilidades que estos ofrecen para las empresas o corporaciones. Establecen una tipología de acuerdo con las características sobresalientes en cada ejemplo. Finalmente proponen la definición de un diseño de organización tipo, a partir de variables tales como: planeación, descentralización, organización, coordinación, regulación, integración y control de gestión.

A la planeación la definen como una actividad orientadora que permite superar situaciones conflictivas, reactivar sectores productivos y las actividades mismas de las empresas, la estudian mediante un método comparativo entre el concepto de la planeación tradicional u ortodoxa y el concepto moderno de planeación. Incluyen el análisis de la evaluación de la tarea de la planeación en la empresa paraestatal en México, comparándolo con lo que en otros países se hace en esa materia.

Sobre la descentralización el libro también incorpora elementos de experiencias extranjeras. La conceptualización de esta variable, la elaboran a partir del análisis de la centralización y la desconcentración. Propone como motivos o requisitos para descentralizar la toma de decisiones en una empresa, la complejidad de los problemas, la situación geográfica, la de-

manda de los clientes o usuarios de los servicios, la necesidad de mayor efectividad y eficiencia, y, las políticas establecidas por la autoridad superior.

La organización la estudian los autores del libro mediante la revisión de los conceptos que a ella aluden y a los elementos que intervienen en el proceso de organización. En el mediano plazo, el libro avanza propuestas para que las empresas incorporen nuevos estilos de liderazgo y participación en la conducción de las mismas.

A la coordinación, integración y regulación, conceptos menos desarrollados en la teoría administrativa, los autores los proponen como insumos fundamentales para lograr un diseño de organización flexible y eficiente.

Analizan el proceso de control de gestión, para introducirse a la especificidad en su utilización para la empresa pública.

La segunda parte del libro dedicada al diseño de gestión para una corporación pública, es un capítulo que, como está indicado por los propios autores, incluye la propuesta tanto conceptual como metodológica sobre la manera en la que se debe organizar y hacer funcionar una empresa pública, bajo supuestos —como indicamos anteriormente— de escasez progresiva de recursos. Se hace una revisión pormenorizada de aspectos referidos a toma de decisiones, papel directivo, estilos de mando, etc., que permiten entender con claridad la propuesta de los autores.

La tercer y última parte incorpora, también como propuesta, un ejemplo de aplicación del diseño formulado, en un hipotético subsector paraestatal, compuesto tanto por empresas saneadas financieramente, como por otras que no lo están. La complejidad del subsector ideado, permite a los autores incorporar todos aquellos elementos, que como insumos, sirvan para la comprensión de la corporación.

El libro *Corporaciones Públicas: un diseño organizacional para fortalecer su gestión*, representa una aportación al conocimiento de la administración pública mexicana, en particular, al del subsector paraestatal, que seguirá siendo pieza clave en el proyecto de desarrollo nacional.

El Instituto Nacional de Administración Pública, consciente de la necesidad de apoyar la investigación en ciencias administrativas, presenta de manera por demás satisfactoria este esfuerzo, merecedor del Premio de Administración Pública 1987.

Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

**CORPORACIONES PUBLICAS, se terminó de imprimir en el mes de octubre de 1989, en Litográfica Maico el tiraje fue 500 ejemplares más sobrantes para reposición.**